

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 107-23-IS

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 107-23-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la demanda de acción de incumplimiento al verificar que se encuentra incumplida la medida de reclasificación del cargo de la accionante y que se encuentra pendiente de cumplimiento el pago de la reparación económica.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de mayo de 2022, Genny Lourdes Espinoza Montes (“**accionante**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), del Ministerio del Trabajo y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, la accionante alegó la vulneración de sus derechos a la igualdad formal y material, a la seguridad jurídica y al trabajo debido a que MSP no habría incrementado su salario conforme a su “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de los Puestos Planta Central”.¹
2. El 2 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí (“**Unidad Judicial o jueza ejecutora**”) aceptó la acción de protección y dictó medidas de reparación integral, incluyendo la reparación económica.² Contra la mencionada sentencia, la accionante interpuso recurso de aclaración, el que fue aceptado el 20 de septiembre de 2022.³ En este caso no se interpuso recurso vertical alguno.
3. Mediante escritos de 21 de octubre y 5 de diciembre de 2022, la accionante solicitó el cumplimiento de la sentencia y el envío del proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí (“**TCAT**”) para que liquide los valores

¹ El proceso fue identificado con el número 13205-2022-00853.

² Sobre las medidas de reparación dictadas, véase el párrafo 11 *infra*.

³ Sobre lo resuelto en el auto de aclaración y ampliación, véase el párrafo 12 *infra*.

correspondientes a la reparación económica. En respuesta de ambos pedidos, el 20 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial envió el expediente al TCAT.⁴

4. El 10 de febrero 2023 y el 13 de marzo de 2023, la accionante solicitó el cumplimiento de la sentencia por parte del MSP y que la Unidad Judicial “tome las medidas que sean pertinentes” para este fin. El 16 de marzo de 2023, la Unidad Judicial requirió al MSP que informe si había cumplido con la sentencia y delegó a la Defensoría del Pueblo el respectivo seguimiento.
5. El 25 de abril de 2023, la accionante volvió a requerir el cumplimiento de la sentencia.
6. Mediante informe remitido a la Unidad Judicial el 25 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo informó que a pesar de los reiterados pedidos de información no existe constancia del cumplimiento de la sentencia por parte del MSP.
7. El 30 de junio de 2023, el abogado de la accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento de sentencia ante la Unidad Judicial, como jueza ejecutora. La demanda se encontraba suscrita únicamente por el abogado patrocinador de la causa. El 13 de julio de 2023, el abogado ingresa un escrito y solicita que no se tome en cuenta la demanda, por no contar con la firma de la accionante. El 14 de julio de 2023, la jueza ejecutora respondió el escrito y rechazó la demanda por no haber sido suscrita por la accionante. Además, concedió el término de 30 días para que el MSP cumpla con la sentencia de 2 de septiembre de 2022.
8. El 4 de agosto de 2023, la accionante presentó una demanda de acción de incumplimiento de sentencia directamente ante esta Corte Constitucional.⁵
9. Se verifica que posteriormente a la presentación de la demanda, la Unidad Judicial insistió en requerir el cumplimiento de la sentencia.⁶ En virtud de estos requerimientos, apenas el

⁴ Lo que dio origen al proceso 13802-2022-00614. Conforme el párrafo 35 *infra*, el proceso de liquidación no culmina hasta la presente fecha.

⁵ En virtud del sorteo electrónico efectuado el 7 de agosto de 2023, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado. El proceso constitucional fue signado con el número de causa 107-23-IS. En su auto de avoco, el juez ponente solicitó el informe motivado a la jueza ejecutora, al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Salud. El 6 febrero de 2024, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Manta remitió a esta Corte su informe de descargo. El 6 febrero de 2024, Ministerio de Trabajo remitió a esta Corte su informe de descargo.

⁶ La Unidad Judicial, en su intento por hacer cumplir la sentencia, ofició al MSP para que dé cumplimiento a la sentencia. Además, notificó a los correos electrónicos del MSP, debido a que la delegación zonal no brindó respuesta alguna.

12 de enero y el 6 de marzo de 2024, el MSP informó a la Unidad Judicial sus actuaciones encaminadas al cumplimiento de la sentencia.

2. Competencia

- 10.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

- 11.** La accionante demanda el cumplimiento de la sentencia de 2 de septiembre de 2022 que resolvió lo siguiente:

[...] 1. Se acepta la acción de protección planteada por la Licenciada GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES [...] 5. Como medidas de reparación integral se dispone que: 5.1. La sentencia dictada en esta acción de protección, por sí sola constituye una forma de reparación integral por atender al principio de verdad procesal; 5.2. Que el Ministerio de Salud Pública ubique a la licenciada GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES, en la escala ocupacional que le corresponde, esto es, el de Servidora Pública 5, que tiene un sueldo de USD 1.212,00. A fin de restablecer a la situación anterior a la violación de los derechos antes establecidos, se dispone que: por medio de la Autoridad correspondiente, cancele, las remuneraciones y demás beneficios legales que le corresponde [...] para lo cual se dispone que el señor actuario del despacho, a partir de la ejecutoria de la sentencia y dentro de un término máximo de 10 días, remita el expediente respectivo ante El tribunal [sic] Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Portoviejo para los fines legales pertinentes [...].

- 12.** El auto de aclaración y ampliación de la sentencia de 2 de septiembre de 2022 resolvió que “el pago se realice desde la fecha que ingreso [sic] a trabajar al Ministerio de Salud Pública, en la Dirección distrital [...] esto es [...] septiembre del 2015”.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la accionante

- 13.** La accionante afirma que no se habría cumplido con la sentencia de 2 de septiembre de 2022 y que la jueza de ejecución “no ha dictado ningún auto tendente a hacer cumplir o ejecutar el fallo definitivo”. Señala que la jueza ejecutora omitió su deber de agotar todos los mecanismos legales para lograr el efectivo cumplimiento de las sentencias

constitucionales, por lo que “ha infringido su obligación conforme lo disponen los artículos 21 y 163 de la LOGJCC”.

14. En virtud del alegado incumplimiento de la sentencia, la accionante pretende que la Corte Constitucional “disponga que las autoridades públicas accionadas procedan de forma inmediata y sin más dilaciones a cumplir a cabalidad lo ordenado en la sentencia” cuyo cumplimiento se exige, que se disponga al correspondiente tribunal distrital de lo contencioso administrativo que liquide los valores de su reparación económica y que se inicie un juicio de daños y perjuicios en contra de las entidades responsables de la demora.

4.2. De la jueza de ejecución

15. El 6 de febrero de 2024, la jueza Gina Soza Macías presentó su informe de descargo en el que hizo un recuento de las actuaciones procesales realizadas en el caso.

4.3. Del Ministerio del Trabajo

16. El 6 febrero de 2024, el Ministerio de Trabajo remitió a esta Corte su informe de descargo en el que afirmó lo siguiente:

En tal virtud, esta cartera de Estado únicamente gestionará procesos de revisión a la descripción y clasificación de puestos, por efectos de cambio de régimen laboral, de servidores que se encuentren amparados bajo el régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP. Finalmente, conforme a la normativa y antecedentes señalados, le corresponde al Ministerio de Salud Pública solventar los cumplimientos de sentencia de forma directa.

4.4. Del MSP

17. A pesar del requerimiento del juez sustanciador de esta Corte en su auto de avoco de 23 de enero de 2024, el MSP no ha presentado su informe de descargo

5. Cuestión previa

18. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la

persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁷ La LOGJCC en su artículo 163 establece que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. Los artículos 164 de la LOGJCC⁸ y 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional⁹ regulan el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales dictadas por los jueces de instancia. Estas normas establecen que la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia del proceso de origen. En consecuencia, estos jueces deben agotar todos los mecanismos legales a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales. Solo de forma subsidiaria la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.¹⁰

- 19.** La sentencia 103-21-IS/22 estableció los requisitos para el inicio de una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte Constitucional.¹¹ La sentencia 53-23-IS/24 esquematizó estos requisitos manifestados de la siguiente manera:

⁷ En el párrafo 20 de la sentencia 56-18-IS/22 de 13 de octubre de 2022, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

⁸ LOGJCC, artículo 164: “Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: 1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. 2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud. 3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia [...]”.

⁹ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 96: “Procedencia. - La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, en el caso de que el juez de instancia no pudiere hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento. 2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...]”.

¹⁰ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

18.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

18.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

18.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

18.4. Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.¹²

20. La Corte verifica que se encuentra cumplido el requisito 19.1 *supra*, debido a que la accionante promovió, en reiteradas ocasiones, el cumplimiento de la sentencia en la fase de ejecución conforme se desprende de los párrafos 3, 4 y 5 *supra*.

21. Asimismo, la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos 19.2 y 19.4 *supra* con la presentación de una demanda de acción de incumplimiento ante la jueza ejecutora, quién rechazó la acción a pedido del abogado de la accionante al afirmar que la demanda no se encontraba suscrita por la accionante (párrafo 7 *supra*).¹³ Sin embargo, dicho pedido se refirió a la interposición de la demanda por no contener los requisitos formales para su presentación y no al cumplimiento de los requisitos expuestos en el párrafo 19.2 y 19.4 *supra*. Por consiguiente, la Corte, al realizar una interpretación del escrito presentado por el abogado patrocinador de la accionante, entiende como cumplido el requisito de requerimiento de la remisión del expediente.

22. Finalmente, en relación con el requisito de plazo razonable, la Corte constata lo siguiente:

22.1. La Unidad Judicial aceptó la demanda de acción de protección el 2 de septiembre de 2022 y su recurso de ampliación fue resuelto el 20 de septiembre de 2022.

22.2. El 20 de diciembre de 2022, la jueza ejecutora envió el expediente correspondiente al TCAT para la respectiva liquidación de la reparación económica.

¹² CCE, sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 18.

¹³ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí. Proceso 13205-2022-00853. Abogado José Carlos Morocho, hoja 177 del expediente.

- 22.3.** Desde la remisión del expediente al TCAT, transcurrieron 8 meses hasta la presentación directa de la acción de incumplimiento de la sentencia amparado en el artículo 164 de la LOGJCC.
- 23.** Con base en las consideraciones expuestas, la Corte verifica que hasta la presentación de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia transcurrió aproximadamente 11 meses a partir de la emisión de la sentencia cuyo cumplimiento se exige. Este tiempo es más que razonable para que el juez ejecutor imponga los mecanismos eficaces para lograr el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 2 de septiembre de 2022.
- 24.** De este modo, esta Corte concluye que se cumplió el requisito establecido en el párrafo 19.3 *supra*, al haber transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la sentencia. Por ende, esta Corte procederá a realizar el análisis de fondo.
- 25.** Ahora bien, se debe recordar que esta Corte ha manifestado que dentro de la fase de ejecución, las juezas y jueces constitucionales “pueden expedir autos en los que requieran información a los sujetos procesales sobre el estado del cumplimiento de la sentencia con el afán de disponer diligencias encaminadas a la ejecución”.¹⁴ Del mismo modo, la Corte ha establecido que los jueces de instancia tienen la obligación de agotar todos los mecanismos procesales que se encuentren a su disposición para la ejecución de las sentencias constitucionales, ya que constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución.¹⁵
- 26.** En este caso, dichas obligaciones fueron omitidas por parte de la jueza ejecutora, Gina Soza Macías. Como se desprende de su informe motivado y del expediente procesal, la jueza se limitó a solicitar el cumplimiento de la sentencia al MSP y de solicitar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo. La Corte recuerda que el seguimiento sobre el cumplimiento de la sentencia realizado por la Defensoría del Pueblo, no reemplaza la obligación de las juezas y jueces ejecutores de realizar todos los actos que se encuentren a disposición para efectuar el cumplimiento de la sentencia. En el presente caso, la jueza Gina Soza Macías no ejecutó medida correctiva ni coercitiva alguna encaminada a lograr el cumplimiento y ejecución de la sentencia, a pesar de que dichas medidas fueron solicitadas por la propia accionante. La Corte recuerda que los jueces de ejecución tienen la obligación de imponer, por ejemplo, sanciones

¹⁴ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 41.

¹⁵ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 38 a 48.

económicas conforme el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial con el objetivo de lograr el cumplimiento de la sentencia.¹⁶

27. Por las razones expuestas, la Corte debe llamar la atención a la jueza de ejecución Gina Soza Macías. El motivo de este llamado de atención radica en la omisión concreta de disponer medidas dirigidas a ejecutar el cumplimiento de la sentencia de 2 de septiembre de 2019.

6. Planteamiento del problema jurídico

28. En primer lugar, la Corte recuerda que el objetivo de la acción de incumplimiento de sentencias es verificar el cumplimiento de las medidas establecidas en la sentencia impugnada. A través de esta acción no se pueden modificar ni solicitar nuevas medidas de reparación.
29. En segundo lugar, la Corte verifica que la primera medida de reparación dispuesta en el decisorio 5.1 de la sentencia de 2 de septiembre de 2022, que ordena: “la sentencia dictada en esta acción de protección, por sí sola constituye una forma de reparación integral por atender al principio de verdad procesal”, es una medida dispositiva. Esta se cumplió con la notificación de la sentencia, por lo que no amerita formular un problema jurídico al respecto.
30. Conforme a las restantes medidas de reparación establecidas en la sentencia de 2 de septiembre de 2022, esta Corte verificará su cumplimiento al tenor del siguiente problema jurídico: **El MSP ¿cumplió con las medidas de reparación dispuestas en el decisorio 5.2 de la sentencia de 2 de septiembre de 2022?**

7. Resolución del problema jurídico

31. La primera medida de reparación dispuesta en el decisorio 5.2 de la sentencia, ordena al MSP que “ubique a la licenciada GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES, en la escala ocupacional que le corresponde, esto es, el de Servidora Pública 5, que tiene un sueldo de USD 1.212,00”.
32. Al respecto, el 12 de enero de 2024, el MSP presentó ante la jueza de ejecución el oficio MSP-CZ4-13D02-DDS-2024-0028-O. En este oficio informó que se encuentra en trámite

¹⁶ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párrs. 42 y 43.

la solicitud de reclasificación y valoración del puesto de la accionante y que “se sigue el procedimiento regular para la reclasificación”. El 7 de marzo de 2024, el MSP vuelve a presentar el mismo oficio. Estas son las únicas comparecencias realizadas por el MSP en el proceso de ejecución. Por este motivo, se concluye que el MSP no ha cumplido con esta medida de reparación.

33. La segunda medida de reparación dispuesta en el decisorio 5.2 de la sentencia, ordena al MSP que cancele a la accionante las diferencias de remuneraciones y demás beneficios legales que le corresponderían desde septiembre del 2015.
34. Esta Corte concluye que esta medida se encuentra pendiente de cumplimiento, pues todavía no se ha reclasificado a la accionante y no se ha concluido el procedimiento de liquidación en el TCAT para el pago de la reparación económica.
35. En la providencia de 21 de febrero de 2024¹⁷ y 24 de abril de 2024 emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí en el caso 13802-2022-00614, se constata que la demora en la tramitación del proceso se debe a la falta de aprobación del auto de mandamiento de ejecución por una jueza que forma parte del tribunal. La última providencia de 24 de abril de 2024 determina:

[...] Formen parte de los autos las presentaciones digitales realizadas por la actora, señora **GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES**, por medio de los cuales solicita se apruebe el informe pericial; en atención a lo solicitado por la parte actora se le hace conocer que la causa ya ha sido atendida por parte de esta ponencia, existiendo además, la comunicación interna de aprobado por parte del Juez integrante Dr. Fabricio Menéndez Macías, **encontrándose el proyecto del auto de mandamiento de ejecución en el despacho para ser atendida por parte del tercer Juez [sic] e integrante del Tribunal Dra. Elizabeth Izquierdo Duncan, desde hace más de diez días (30) sic a la espera del [sic] su pronunciamiento; hecho que sea, se procederá a notificar de forma inmediata a las partes procesales [...].** (énfasis añadido).

36. A pesar de que la Corte reconoce que existe un procedimiento concreto para las liquidaciones de las reparaciones económicas y que conoce que dicho procedimiento tiene

¹⁷ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí, proceso 13802-2022-00614, providencia de 21 de febrero de 2024. “Formen parte de los autos las presentaciones digitales realizadas por la actora, señora GENNY LOURDES ESPINOZA MONTES, por medio de los cuales solicita se apruebe el informe pericial; en atención a lo solicitado por la parte actora se le hace conocer que la causa ya ha sido atendida por parte de esta ponencia, existiendo además, la comunicación interna de aprobado por parte del Juez integrante Dr. Fabricio Menéndez Macías, **encontrándose el proyecto del auto de mandamiento de ejecución en el despacho para ser atendida por parte del tercer Juez e integrante del Tribunal Dra. Elizabeth Izquierdo Duncan, desde hace más de diez días (10) a la espera del [sic] su pronunciamiento; hecho que sea, se procederá a notificar de forma inmediata a las partes procesales.** (énfasis añadido).

sus etapas, la Corte llama la atención a la jueza del tribunal, Elizabeth Izquierdo Duncan, cuya actuación ha generado una demora significativa en el proceso de liquidación de la reparación económica. Como se desprende del expediente 13802-2022-00614, las dos últimas providencias emitidas¹⁸ en el proceso informan que hasta la presente fecha la jueza Elizabeth Izquierdo Duncan no se ha pronunciado sobre la aprobación del auto de mandamiento de ejecución.

37. Conforme lo manifestado en el párrafo 32 *supra*, el MSP compareció e informó los avances del proceso de cumplimiento de la sentencia solamente en dos ocasiones en fase de ejecución. La primera vez, el 12 de enero de 2024; y por segunda ocasión, el 7 de marzo de 2024. En esta segunda ocasión, el MSP presentó el mismo oficio presentado el 12 de enero de 2024, por lo que no informó ningún avance sobre el cumplimiento de ambas medidas de reparación. Es más, el propio MSP en ambas comparecencias reconoce que no ha dado cumplimiento a las medidas dictadas en la sentencia. Adicionalmente, el MSP recién informó los avances del proceso una vez que han transcurrido más de 14 meses desde la emisión de la sentencia cuyo cumplimiento se exige ante la jueza de ejecución. Por consiguiente, la Corte ordena al MSP que ofrezca disculpas públicas por el incumplimiento de la medida de reclasificación dispuesta en la sentencia de 2 de septiembre de 2022.
38. Además del incumplimiento de la sentencia por parte del MSP, la Corte advierte una clara falta de diligencia por parte del MSP en la tramitación del proceso de ejecución ante la Unidad Judicial, así como ante este Organismo. El MSP hizo caso omiso a los pedidos de información, a pesar de ser debidamente notificados. La Corte llama la atención al MSP y dispone a la máxima autoridad del MSP el inicio de una investigación disciplinaria a los responsables por la falta de contestación a los reiterados requerimientos emitidos por la jueza de ejecución y por este Organismo. La Corte recuerda que es obligación de toda entidad pública o privada, dar contestación a los requerimientos emitidos por esta Corte.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **107-23-IS**.

¹⁸ Providencias de 21 de febrero de 2024 y 24 de abril de 2024.

2. **Declarar** el cumplimiento de la primera medida de reparación.
3. **Declarar** el incumplimiento de la medida de reclasificación del cargo de la accionante.
4. **Declarar** que se encuentra pendiente de cumplimiento el pago de la reparación económica.
5. **Lllamar** la atención a la jueza Gina Soza Macías por no haber agotado los mecanismos legales para el efectivo cumplimiento de la sentencia. Para el efecto, oficiar al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente.
6. **Lllamar** la atención a la jueza Elizabeth Izquierdo Duncan, miembro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí, por su demora en el procedimiento de liquidación de las reparaciones económicas. Para el efecto, oficiar al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente.
7. **Lllamar** la atención al MSP por no atender a los requerimientos realizados por esta Corte y por la falta de diligencia en la prosecución de la presente causa en la fase de ejecución.
8. **Ordenar** al MSP que presente disculpas públicas a Genny Lourdes Espinoza Montes por el incumplimiento de la medida de reclasificación ordenada en la sentencia de 2 de septiembre de 2022. La disculpa pública deberá constar en la parte principal de su página web institucional por el plazo de un mes, con el siguiente contenido:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 107-23-IS/24, el MSP pide disculpas públicas a Genny Lourdes Espinoza Montes por el incumplimiento de la medida de reclasificación ordenada en la sentencia de 2 de septiembre de 2022 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, Provincia de Manabí dentro de la causa 13205-2022-00853.
9. **Ordenar** al MSP el pago de los valores liquidados por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario de Manabí a favor de la accionante una vez que haya concluido el respectivo proceso de liquidación.
10. **Disponer** a la máxima autoridad del MSP el inicio de una investigación disciplinaria a los responsables por la falta de contestación a los reiterados requerimientos emitidos

por la jueza de ejecución y por este Organismo. Para ello, deberá informar a esta Corte Constitucional en un plazo de 90 días el avance de esta investigación.

- 11. Ordenar** a la jueza ejecutora que verifique el cumplimiento del pago que se encuentra pendiente en favor de la accionante, por parte del MSP.
- 12.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 107-23-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia 107-23-IS/24 (“**sentencia**”) emitida por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 9 de mayo de 2024. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia de declarar el incumplimiento del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) de la medida de reclasificación del cargo de la accionante, considero que la Corte debió pronunciarse sobre la pretensión de la accionante referente al pago de los daños y perjuicios causados por dicho incumplimiento y a la destitución de los funcionarios responsables.
2. En su demanda, la accionante solicitó que se declare el incumplimiento del MSP y se ordene la ejecución inmediata de la sentencia constitucional incumplida. Adicionalmente, solicitó que se inicie un incidente por los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento del MSP y que se destituya a las autoridades públicas responsables. En cuanto a los daños y perjuicios, argumentó que estos consistían en los gastos judiciales incurridos en la fase de ejecución y en el proceso de acción de incumplimiento ante la Corte.
3. La sentencia declaró el incumplimiento del MSP y ordenó disculpas públicas. Además, llamó la atención a dicha cartera de Estado por la falta de contestación a los requerimientos judiciales y dispuso el inicio de una investigación disciplinaria por este motivo. En ningún momento la sentencia se pronunció sobre las demás pretensiones de la accionante,¹ pese a que la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte reconocen expresamente la facultad de este Organismo para iniciar un procedimiento de daños en contra de los responsables del incumplimiento de una sentencia constitucional, así como para destituirlos.² Lo anterior es todavía más grave considerando que la Corte ya ha

¹ Al contrario, la sentencia se limitó a señalar de forma general que la acción de incumplimiento no procede para exigir nuevas medidas de reparación, sin un análisis particular de las pretensiones de la accionante.

² En la sentencia 38-19-IS/22 (párr. 47), esta Corte reconoció que: “en conocimiento de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional puede ordenar -cuando lo considere necesario y en atención a las particularidades del caso- el inicio de un procedimiento sumario en contra de los responsables del incumplimiento -sean personas particulares o entes públicos- para el cálculo de daños y perjuicios. Igualmente, tiene la atribución de emprender el proceso para la destitución de los servidores públicos que incumplieron la sentencia o el acuerdo reparatorio.” La facultad de destitución está prevista en el artículo 86 numeral 4 de la

ordenado el pago de daños y perjuicios en el conocimiento de acciones de incumplimiento,³ el pago de gastos judiciales como medida de reparación por daño material⁴ y la destitución de servidores públicos ante incumplimientos graves.⁵ En cuanto al pago de gastos judiciales, estimo que este se justifica particularmente en las acciones de incumplimiento, pues se debe reparar a las personas que se ven obligadas a acudir a la Corte Constitucional por la falta de ejecución de una sentencia que declara la violación de sus derechos y establece medidas a su favor.

4. Al conocer acciones de incumplimiento, la Corte Constitucional no debería limitarse a dictar sentencias que consisten en meras declaraciones de que se produjo un incumplimiento o llamados de atención —sin ninguna consecuencia jurídica— a las autoridades responsables. De acuerdo con la Constitución, la Corte tiene la competencia para “[c]onocer y *sancionar* el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales” lo cual, como señalé, incluye la facultad de destituir a las autoridades responsables conforme el artículo 86 numeral 4 de la Constitución. Asimismo, no es aceptable que las personas que se ven obligadas a litigar para obtener una sentencia constitucional que declara la violación de sus derechos no obtengan una reparación por los daños causados cuando esta sentencia se incumple y deben litigar varios años más, tanto en la fase de ejecución en instancia como ante esta Corte.
5. Como he manifestado en ocasiones previas,⁶ la Corte debería ser más estricta al ejercer su facultad de sancionar el incumplimiento de las sentencias provenientes de garantías jurisdiccionales. En este caso, aquello implicaba —al menos— pronunciarse sobre las pretensiones de la accionante relativas a los daños y a la destitución de los funcionarios responsables. Si la Corte no se toma en serio su competencia para sancionar el incumplimiento de sentencias constitucionales, las entidades obligadas carecen de incentivos para cumplir las decisiones de la justicia constitucional y se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas beneficiarias.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Constitución, en concordancia con el artículo 22 numeral 4 de la LOGJCC. El incidente de daños y perjuicios está regulado en el artículo 22 numeral 1 de la LOGJCC.

³ Un ejemplo es la sentencia 3-18-IS/22 de 12 de enero de 2022.

⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias 138-21-IS/23, 410-22-EP/23 y 1349-18-EP/23.

⁵ Véase, por ejemplo, el auto de verificación 1688-14-EP/24.

⁶ Votos concurrentes a las sentencias 66-22-IS/24 y 135-21-IS/24.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 107-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 15 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 10:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 107-23-IS/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 9 de mayo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 107-23-IS/24. En la misma, se resolvió la acción de incumplimiento presentada por Genny Lourdes Espinoza Montes. La accionante había solicitado el cumplimiento de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 2 de septiembre de 2022, emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí, dentro del proceso de acción de protección signado con el número 13205-2022-0085 que siguió en contra del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Trabajo y de la Procuraduría General del Estado. La mayoría del Pleno de la Corte consideró que el caso superó la cuestión previa y resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar parcialmente la acción de incumplimiento *in examine*.
2. En su análisis de cuestión previa, la sentencia de mayoría analizó si el presente caso cumplió con los requisitos establecidos en la LOGJCC y la CRSPCCC, los cuales fueron desarrollados por la Corte Constitucional en varias sentencias.¹ En el caso *in examine*, se verificó que la accionante había presentado la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional. Al respecto, la sentencia 103-21-IS/22 estableció los requisitos para el inicio de una acción de incumplimiento en este contexto y que la sentencia 53-23-IS/24 esquematizó los requisitos de la siguiente manera:
 - 2.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.
 - 2.2. Requerimiento: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
 - 2.3. Plazo razonable: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. Dicho de otro modo, el requerimiento de remisión del expediente a la Corte no debe haber sido

¹ Ver sentencias 103-21-IS/22 y 56-18-IS/22.

realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe haber promovido el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

- 2.4.** Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 3.** En la sentencia de mayoría, el Pleno determinó que la accionante cumplió con todos los requisitos expuestos y procedió a conocer el fondo del caso y verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en la sentencia de 2 de septiembre de 2022. Desarrollo el presente voto salvado, ya que discrepo con el análisis realizado en la sentencia de mayoría respecto del cumplimiento de los requisitos contenidos en los párrafos 2.1. y 2.4.

2. Análisis

- 4.** De la revisión de los antecedentes expuestos en la sentencia de mayoría y del expediente electrónico se desprende lo siguiente:
- 4.1.** El 30 de junio de 2023, se presentó una demanda de acción de incumplimiento ante la jueza ejecutora. Esta demanda fue suscrita únicamente por parte del abogado patrocinador de la accionante.
- 4.2.** El 13 de julio de 2023, se presentó un escrito suscrito por el mismo abogado en el que indicó que “[p]or un lapsus involuntario he ingresado escrito inmediato anterior sin la firma de la compareciente, pero consta la firma de mi abogado patrocinador, por ello, requiero que mencionado escrito no sea tomado en consideración ya que canalizaremos en el momento pertinente”. (énfasis en el original)
- 4.3.** El 14 de julio de 2023, la jueza ejecutora emitió un auto en el que, en atención a los escritos presentados por la parte accionante, respondió lo siguiente: “(...) el escrito de fecha 30 de junio, no se lo atiende por lo manifestado en el escrito posterior y por cuanto el mismo no está suscrito por la accionante como debía ser para este tipo de escrito (...)”.
- 5.** Al respecto, la sentencia de mayoría, en su párrafo 21, sostiene que:

la Corte verifica el cumplimiento de los requisitos [de requerimiento] y [de negativa expresa o tácita del juez ejecutor] con la presentación de una demanda de acción de

incumplimiento ante la jueza ejecutora, quién rechazó la acción a pedido del abogado de la accionante al afirmar que la demanda no se encontraba suscrita por la accionante. (...) Sin embargo, dicho pedido se refirió a la interposición de la demanda por no contener los requisitos formales para su presentación y no al cumplimiento de los requisitos [de requerimiento] y [de negativa expresa o tácita del juez ejecutor]. Por consiguiente, la Corte, al realizar una interpretación del escrito presentado por el abogado patrocinador de la accionante, entiende como cumplido el requisito de requerimiento de la remisión del expediente.

6. Discrepo con esta conclusión, pues considero que no es posible afirmar que el pedido de la parte accionante de 13 de julio de 2023 se refiere únicamente a la interposición de la demanda y que esto no afecta el cumplimiento de los requisitos de requerimiento y negativa. Es claro que, en su escrito de 13 de julio de 2023, la parte accionante solicitó a la jueza ejecutora que no sea tomado en consideración su “escrito inmediato anterior”, es decir, su escrito de 30 de junio de 2023. Es más, en su solicitud indicó que “canalizar[á] en el momento pertinente”. De esto último se entiende que la parte accionante hará el requerimiento de remisión del proceso a la Corte Constitucional cuando lo considere pertinente y no mediante su demanda de 30 de junio de 2023.² En atención a lo expuesto, no es posible verificar el cumplimiento del requisito contenido en el párrafo 2.1.
7. La falta de un requerimiento, entonces, tiene con consecuencia que tampoco exista una negativa por parte de la jueza ejecutora. De hecho, en su auto, la jueza indica que, a pedido de la accionante, no atenderá el escrito de 30 de junio de 2023. Resulta evidente, entonces, que la jueza no negó ni rechazó un requerimiento de remisión del proceso a la Corte Constitucional, sino que, de acuerdo con los deseos de la parte accionante, no tomó en consideración un escrito. Esto no puede constituir una negativa expresa ni mucho menos tácita, por lo que tampoco se cumple con el requisito contenido en el párrafo 2.4.
8. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte Constitucional desestimar la acción de incumplimiento, puesto que no se cumplió con los requisitos de procedencia para conocer una acción de incumplimiento presentada directamente ante la Corte.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

² Al respecto se constata que la parte accionante no realizó ningún requerimiento adicional ante la jueza ejecutora respecto del inicio de una acción de incumplimiento o la remisión del proceso a la Corte Constitucional para este efecto.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 107-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:19; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL